

# **LAS DISPOSICIONES ADOPTADAS EN VIRTUD DEL DECRETO DE 23 DE NOVIEMBRE DE 1962 SOBRE MEDIDAS PREVIAS AL PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO**

340.13 : 338.984(46)

Por MARTIN BASSOLS COMA

## **I. Introducción**

**E**l Decreto de 23 de noviembre de 1962 concedía un plazo de seis meses para instrumentar las medidas previas a la elaboración del Plan de Desarrollo Económico. Estando a punto de expirar dicho plazo, es conveniente ofrecer una visión panorámica de las disposiciones que han sido dictadas o promovidas en su virtud y a la vez subrayar su impacto en nuestro ordenamiento jurídico.

Sin embargo, las singularidades tanto jurídico formales como ma-

teriales que presenta el Decreto de 23 de noviembre de 1962 por el que se establecen las direcciones y medidas preliminares al Plan de Desarrollo Económico, así como su trascendencia para la política económica futura, nos invitan a formular con carácter previo algunas consideraciones de carácter general.

**A) LA NECESIDAD DE CONSOLIDAR  
EL NUEVO ORDEN ECONÓMICO**

Cualquiera que sea la medida o decisión adoptada en el marco de nuestro sistema económico no puede considerarse aisladamente, sino que es preciso referirla y conectarla con el cuerpo de principios básicos que instauró el Decreto-ley de 21 de julio de 1959. En efecto, de esta disposición emerge un nuevo orden económico basado en la disciplina de la inversión pública y privada, liberalización progresiva de las importaciones y de los precios interiores, eliminación de ciertas intervenciones estatales y restablecimiento de la libre competencia. Los objetivos de este nuevo orden no se cifraban en una simple revisión del anterior, sino que aspiraban a iniciar un proceso en el que gradualmente fueran cristalizando las estructuras y condicionamientos básicos que en su día permitieran impulsar el crecimiento económico.

Estas son las finalidades principales que persigue el Decreto de 23 de noviembre de 1962, mediante la remoción de ciertos obstáculos que aún subsisten del orden anterior, la flexibilización de las actuaciones y técnicas administrativas, la delimitación de las funciones de las empresas nacionales y el reforzamiento de la libre competencia. En este sentido puede decirse que este Decreto es confirmador del Decreto-ley de 21 de julio de 1959 por hallarse en la misma línea de principios.

**B) EL TRÁNSITO DEFINITIVO DEL INTERVENCIONISMO  
A LA PLANIFICACIÓN**

Todo desarrollo económico requiere la intervención de la Administración, pero aquélla no puede operarse ya a través de actuaciones y técnicas aisladas y asistemáticas.

La Administración, para adaptarse a la planificación, debe seguir dos caminos. Ante todo, mostrar una decisiva voluntad de coordinación frente al porvenir y a la vez proceder de una total revisión de

todo aquel conjunto de intervenciones parciales y sin conexión que tuvo que dictar en su día, acuciada por las circunstancias del momento, la mayoría de las veces de carácter excepcional. El Decreto de 23 de noviembre de 1962, en cuanto atribuye la competencia a la Comisión Delegada de Asuntos Económicos para conocer y dictar cualquier intervención futura sobre los precios y medidas restrictivas sobre la producción y circulación de bienes y se propone la revisión de medidas intervencionistas, consagra el ocaso del intervencionismo y prepara la plataforma para el tránsito definitivo a la planificación.

**C) LAS GARANTÍAS JURÍDICAS DE LA INICIATIVA PRIVADA  
EN LA ETAPA DEL DESARROLLO ECONÓMICO**

La consideración de la iniciativa privada como protagonista principal del desarrollo económico obliga, en una economía de tipo mixto en la que la participación directa del sector público es decisiva en algunos campos, a proceder a un deslinde de funciones entre ambos sectores y a rodear al sector privado de una serie de garantías que le permitan desempeñar debidamente y en un clima de seguridad su papel.

A nuestro modo de ver, del conjunto de medidas y directrices contenidas en el Decreto de 23 de noviembre de 1962 se puede extraer un conjunto de principios que configuren el marco formal en el que se van a desenvolver las garantías jurídicas de la iniciativa privada:

1) La libre competencia será asegurada (mediante la supresión de intervenciones y controles, artículo 2.º) y defendida frente a toda clase de prácticas y abusos económicos (por la legislación antimonopolio o por la actuación directa del sector público, artículo 4.º).

2) La iniciativa privada será estimulada y encauzada por el Estado, bien por medios jurídicos (posibilitando la constitución de asociaciones de empresas, artículos 11 y 15, párrafo 2.º), bien por medios económicos (o mediante auxilios para promover asociaciones de empresas, beneficios fiscales a las industrias y a las zonas de interés turístico, artículos 11, 13 y 18, respectivamente).

3) La Administración programará sus actividades (artículo 4.º, párrafo 2.º) y dotará de mayor flexibilidad a sus técnicos (procedimiento de instalación de industrias, simplificación de operaciones de comercio exterior y liberalización progresiva de importaciones, artículos 9.º, 17 y 5.º, respectivamente).

4) La actuación de las empresas nacionales se limitará a suplir la iniciativa privada y a combatir estructuras monopolísticas.

## II. Examen de las principales disposiciones adoptadas

### A) SUPRESIÓN DE MEDIDAS INTERVENTORAS

El artículo 1.º del Decreto atribuye a la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, integrada de pleno derecho por los Ministros de Hacienda, Industria, Agricultura y Comercio, la competencia en orden de establecimiento o modificación de cualquier medida estricta sobre la producción, circulación o consumo de productos agrícolas, ganaderos, industriales o de los servicios. Esta innovación merece toda clase de elogios en cuanto asegura para el futuro una actuación coordinada en la imposición de toda clase de intervenciones y medidas temporales.

Al mismo tiempo se encarga a dicha Comisión la labor de revisar todo el conjunto de medidas interventoras y controles existentes en la actualidad con el propósito de dejarlos sin efecto, salvo aquellos que sean expresamente convalidados. Una vez realizada esta revisión en el seno de la Comisión Delegada, la Presidencia del Gobierno dictó la Orden de 15 de marzo de 1963 en virtud de la cual quedaban derogadas sesenta y seis disposiciones interventoras que habían sido dictadas en diferentes fechas por la Presidencia del Gobierno, Ministerio de Industria, Agricultura, Información y Turismo y Comercio. La mayoría hacía referencia a controles de precios y a tasas o arbitrios sobre productos industriales y agrícolas (obligatoriedad, intensificación de forrajes, aprovechamientos forestales, precios máximos y mínimos de la carne de ternera...).

En la misma Orden se señala un grupo de setenta y seis medidas interventoras que se mantienen en vigor hasta la fecha de aprobación del Plan de Desarrollo Económico. La total desaparición de estos controles en un futuro muy próximo habrá de coadyuvar poderosamente a conseguir la veracidad de precios y de los costes, base indispensable para la flexibilidad del sistema económico.

### B) COMERCIO

#### 1) *Liberación de importaciones*

El comercio exterior ha sido el sector que ha sufrido una transformación más radical desde el Plan de Estabilización. El artículo 5.º del Decreto de 23 de noviembre de 1962 impone la exigencia de pro-

seguir en el camino de la liberación de mercancías de importación, pero sometiendo a la Administración a seguir un orden de prioridad dentro de cada posición arancelaria y proceso productivo.

Dado que la liberación de las importaciones no se produce bruscamente, sino que se mantienen temporalmente en el régimen de comercio globalizado, es conveniente fijar el ritmo que va a seguir el paso de una mercancía de un régimen a otro, a fin de que los empresarios puedan realizar sus reajustes y programar sus decisiones. A tal efecto, el Ministerio de Comercio, por Orden de 30 de abril de 1963, estableció que anualmente la Dirección General de Comercio Exterior fijará los cupos globales que han de regir para dicho año, de tal modo que el valor total de la suma de los cupos globales sea superior en un 20 por 100 como mínimo al del año precedente, que el de cada cupo se aumente en un 10 por 100 como mínimo y que el valor de cada cupo represente también como mínimo el 3 por 100 de la producción nacional en las mercancías introducidas en cada cupo.

## 2) *Abastecimientos*

En la actualidad, el proceso de liberalización en que está inmersa nuestra economía exige un replanteamiento total del sistema, de tal modo que se posibilite la importación de productos alimenticios por los propios particulares. Como es natural, el pasar del régimen de comercio de Estado al de comercio privado requiere numerosas cautelas y precauciones. El Decreto de 23 de noviembre de 1962 autoriza al Ministerio de Comercio a señalar las mercancías, sobre las que la Comisaría de Abastecimientos extiende su competencia, que podrán ser importadas por los particulares, en la medida en que las circunstancias del abastecimiento nacional y los recursos agrícolas lo permitan.

Con el objeto de evitar un cambio brusco, que podría repercutir gravemente en la economía nacional, el Ministerio de Comercio arbitrará un medio de carácter transitorio que permita preparar el paso definitivo de un sistema a otro. Los particulares podrán importar todos aquellos productos hasta ahora reservados a la competencia de la Comisaría, previo pago de una exacción paraafiscal cuya cuantía será la diferencia entre el precio estimativo de coste de la mercancía y el precio de entrada que para la defensa y garantía de la producción nacional se establezca.

Dicha exacción, denominada «derechos para la regulación del precio de los productos alimenticios», fué creada por el Decreto de 28 de marzo de 1963, con el fin de cohonestar la protección a la producción nacional y la defensa del consumidor.

### 3) *Defensa de la competencia*

Si, como hemos visto, todas las medidas estabilizadoras pretendían el restablecimiento de la libre competencia, y dado que el Decreto de 23 de noviembre de 1962 reafirma y perfecciona dicho principio, sería incongruente que a su vez no se arbitraran los medios para su defensa y represión en grado de transgresiones. En su artículo 10 se encarga al Ministro de Comercio proponer al Gobierno las normas necesarias para la defensa de la competencia mediante la determinación de las prácticas comerciales estrictas y los abusos de las provincias de dominio en el mercado, conforme a los criterios usuales en la legislación de los países de la OCDE.

El Gobierno ha aprobado y remitido a las Cortes el proyecto de Ley de «Represión de las prácticas comerciales restrictivas a la competencia». El proyecto de Ley distingue en orden a la prohibición entre prácticas colusorias y prácticas abusivas de las empresas, con dominio en el mercado, no siendo de aplicación dicha prohibición a las potestades administrativas de restricción de la competencia expresamente establecidas por disposición legal. Para el cumplimiento de los fines de la Ley se crea un Tribunal de Defensa de la Competencia y un servicio de Defensa de la Competencia.

## C) INDUSTRIA

### 1) *Definición y delimitación de las funciones de las empresas nacionales*

En realidad, la declaración contenida en el artículo 4.º relativa a las nuevas funciones que han de encomendarse a las empresas nacionales no supone ninguna innovación trascendental en el terreno de los principios. La creación del Instituto Nacional de Industria y de las empresas nacionales dependientes del mismo obedeció al propósito de sustituir a la iniciativa privada en aquellos sectores en que ésta era incapaz o no se sentía atraída por los bajos rendimientos que podía obtener. Además, hay que tener presente que nuestro Estado profesa el principio de subsidiariedad en materia económica, según se desprende claramente de la Declaración X de la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento.

La auténtica novedad reside en que su formulación tiene lugar ahora en el marco de un conjunto de medidas coordinadas. Y ello es preciso porque las empresas nacionales no deben actuar como si fueran unidades independientes, sino que han de funcionar en armonía con la política económica general.

La obligatoriedad de las empresas nacionales de publicar anualmente sus programas de inversiones es otra innovación digna de mención. Como es sabido, toda la problemática de la empresa pública gira en torno a su productividad. Si a la publicación de los programas de inversiones siguiera la de sus resultados podría decirse que se han rentado las bases para una futura fiscalización y verificación del grado de productividad del sector público industrial.

Al mencionado artículo 4.º sólo cabe objetarle su ámbito subjetivo excesivamente reducido, puesto que junto con las empresas nacionales coexistentes existen las estatales autónomas con actividades y fines industriales, a las que también sería conveniente que alcanzase tal declaración y obligatoriedad de dar a conocer sus programas de inversión.

## 2) *Instalación de industrias*

La instalación, ampliación y traslado de toda clase a partir de 1939 se ha visto sometido a control administrativo con el fin de orientar a la industria nacional hacia aquellos sectores que asegurasen la autosuficiencia económica. Este control se ejercía a través de la técnica de la autorización, cuyo procedimiento de concesión se regía por el Decreto de 8 de septiembre de 1939 y Orden de 12 de septiembre de 1939.

Las nuevas funciones que debe desempeñar la empresa industrial ante el desarrollo económico demandan un tipo de ordenación e intervención de la Administración del de hasta ahora vigente.

El criterio que ha seguido el Decreto de 23 de noviembre de 1962 es el de conceder una amplia libertad de instalación condicionada en algunos sectores a reunir determinados límites de tamaño y características técnicas. El Ministerio de Industria ha instrumentado en diversas disposiciones dictadas recientemente esta orientación, y en el preámbulo de una de ellas, Decreto de 26 de enero de 1963, ha formulado una auténtica declaración de la política a seguir en orden a la instalación de industrias y condiciones técnicas que deben reunir, es decir, «en esta nueva etapa, la función que el Ministerio de Industria debe desarrollar fundamentalmente es la de orientar, facilitar y estimular no solamente la creación de nuevas empresas industriales, sino la modernización y reestructuración de las existentes, dentro de los criterios indicativos que deben informar la planificación del desarrollo económico a través de la determinación de características técnicas». Sin embargo, es preciso subrayar la contradicción que entraña el artículo 2.º, párrafo 2.º, del citado Decreto con esta política al permitir que las empresas ya establecidas en aquellos sectores

para los que se exigen determinadas condiciones técnicas y de dimensión mínima gocen de libertad para su ampliación y traslado, «aunque no reúnan las referidas condiciones». Con ello se pierde una gran oportunidad para conseguir la modernización tan necesaria de estas empresas. Es de esperar, no obstante, que con la adopción de las medidas de fomento que prevé el artículo 3.º del mismo Decreto se logre indirectamente y a largo plazo paliar los graves efectos a que puede dar lugar éste respecto a los derechos adquiridos.

El régimen jurídico actual sobre instalación, traslado y ampliación de industrias puede sintetizarse del siguiente modo:

a) *Industrias en general*

a') *Principio general: libertad de instalación.*—El artículo 1.º del Decreto de 26 de enero de 1963 proclama la libre instalación, ampliación y traslado dentro del territorio nacional de toda clase de industrias, salvo las que se declaren exceptuadas.

a'') *Industrias cuya instalación queda condicionada a determinados requisitos.*—El artículo 2.º del Decreto de 26 de enero de 1963 enumera las industrias que deberán reunir determinadas condiciones técnicas y de dimensión mínima. La Orden de 16 de marzo de 1963 señaló estas condiciones para cada sector en particular. En el caso de que no se ajusten a tales condiciones seguirán requiriendo autorización del Ministerio de Industria.

a''') *Industrias exceptuadas.*—En el apartado 1.º del artículo 1.º del Decreto de 26 de enero de 1963 se señalan los sectores que se exceptúan del régimen de libertad de instalación; no obstante, se prevé la posibilidad de que, cuando las circunstancias lo aconsejen, la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, a propuesta del Ministro de Industria, autorice la libre instalación de estos sectores.

Estas industrias continuarán necesitando autorización, cuyo procedimiento de concesión se regirá por el Decreto de 9 de septiembre de 1939 y Orden de 12 de septiembre de 1939, y para las industrias mineras extractivas, por el Reglamento general para el régimen de minería, de 9 de agosto de 1946, y los de investigación y explotación de hidrocarburos, de 12 de junio de 1959.

Los traslados de estas industrias serán autorizados, según el artículo 7.º de la Orden de 22 de febrero de 1963, por los organismos provinciales del Ministerio de Industria, previa justificación del interesado de las causas que motiven el traslado y relación del utillaje cuyo traslado se solicita.

**b) Industrias agrarias**

El Decreto de 25 de abril de 1963 proclama la libertad de instalación, ampliación, mejora y traslado de tales industrias, quedando exceptuadas de tal régimen las de secado y fermentación de tabacos, higienización, conservación y esterilización de leche, carnicerías de ganado equino y resinación de pinares en las provincias gallegas y destilación de las mieras obtenidas.

Para las industrias que se enumeran en el artículo 2.º, la libre instalación queda condicionada a reunir determinadas condiciones técnicas y de dimensiones mínimas.

Las nuevas industrias no exceptuadas requieren inscripción en el Registro de Industrias Agrarias, siendo su procedimiento idéntico al que se establece por las industrias en general.

**c) Industrias especiales: harineras y panaderas**

La falta de rendimiento de la mayoría de estas industrias y la existencia de una serie de intervenciones administrativas en orden a su instalación ha determinado que su reglamentación se lleve a cabo por disposiciones especiales.

El Decreto-ley de 14 de febrero de 1963 autoriza la libre instalación y ampliación de estas industrias, al mismo tiempo que se fomenta, mediante estímulos fiscales, su concentración y modernización.

Las industrias de fabricación de harinas panificables y de sémolas y las de fabricación de pan podrán instalarse libremente a partir de 1 de junio de 1963, siempre que reúnan las condiciones que exige la Orden de 16 de marzo de 1963. Los traslados, cambios de propiedad y traspasos podrán efectuarse libremente.

**D) INVERSIONES EXTRANJERAS Y MODIFICACIÓN DE LA LEY DE SOCIEDADES ANÓNIMAS**

La financiación del desarrollo económico demanda la participación a gran escala del capital extranjero. La delimitación de funciones de las empresas nacionales y el régimen de libre instalación de industrias, recientemente instaurado, habrán de coadyuvar sin duda a la creación del clima apropiado para atraer la inversión extranjera.

Hasta ahora el obstáculo principal venía siendo la limitación en la entrada de capital extranjero. Sin embargo, es de todos conocido

el gran avance realizado en este campo desde la promulgación del Decreto-ley de 27 de julio de 1959 y sus disposiciones complementarias. Faltaba dar el último paso en este proceso: eximir de la previa autorización del Consejo de Ministros para las inversiones de capital en porcentaje superior al 50 por 100.

El Decreto de 18 de abril de 1963, promulgado en virtud de la autorización establecida en el artículo 8.º del Decreto de 23 de noviembre de 1962, ha señalado los sectores productivos en que no será necesaria la mencionada autorización. El único requisito que exige es la comunicación de la inversión proyectada a la Oficina de Estadística del Ministerio de Comercio.

#### E) TRANSPORTES

Nuestra política de transportes, debido principalmente al hecho de estar atribuidas a la competencia de las diversas medidas de transporte a distintos Departamentos, ha acusado una falta de coordinación que ha repercutido gravemente en la ejecución y éxito de los diversos programas de inversiones públicas. Es necesario reconocer que cada uno de los medios de transporte (por carretera, ferrocarril, aéreo y cabotaje) presenta unos problemas comunes que exigen un tratamiento unitario, puesto que todos ellos, en definitiva, forman parte del mismo sector económico.

El Decreto de 23 de noviembre de 1962 faculta al Ministerio de Obras Públicas para constituir un organismo rector de los transportes terrestres para atender a las necesidades del país de acuerdo con el Plan de Desarrollo Económico.

Lás recientes reformas llevadas a cabo en la organización y funcionamiento de la RENFE por Decreto-ley de 19 de julio de 1962 y la reorganización y cambio de denominación de la Dirección General de Ferrocarriles, Tranvías y Transportes por Carretera (hoy Dirección General de Transportes Terrestres) han sentado las bases y el clima necesario para la creación de este organismo rector. La disposición final primera del Decreto de 19 de marzo de 1963 autoriza al Ministerio de Obras Públicas para proponer al Gobierno, en el plazo de tres meses, las medidas necesarias para transformar el Consejo Superior de Ferrocarriles y Transportes en un Consejo Superior de Transportes, adaptando su constitución y estructura al cometido señalado en el artículo 7.º del Decreto de 22 de noviembre de 1962.

## F) CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

### 1) *Contratación de obras públicas*

Los principios que dieron vida a la contratación administrativa se forjaron en una época en que la Administración adoptaba una posición inhibicionista frente a la vida social y económica. Las funciones encomendadas a la Administración se limitaban a la ejecución de algunas obras públicas y a la creación de determinados servicios públicos. En el marco de este sustrato sociológico y en una época de gran estabilidad económica se alumbraron los principios clásicos de la contratación administrativa: inmutabilidad de las cláusulas contractuales, celebración del contrato a riesgo y ventura y consideración de la subasta, en virtud del principio de libre concurrencia, como el sistema óptimo de selección de contratistas.

En la actualidad el marco sociológico y económico en que se desenvuelve la Administración es radicalmente diferente. Concretamente en una etapa de desarrollo económico a la Administración se le demanda la creación de las grandes economías externas o de infraestructura que exigen obras de gran envergadura y complejidad técnica.

Nuestro sistema de contratación administrativa, dotado aún de gran rigidez, comprende un conjunto de disposiciones fragmentarias (Pliego de Condiciones de 1903, Ley de Administración y Contabilidad de 1911, modificada por Ley de 20 de diciembre de 1952, y Ley de 17 de julio de 1945 sobre revisión de precios, actualmente suspendida) que difícilmente se adaptan a las circunstancias presentes, y mucho menos a las futuras realizaciones a que está llamada a cumplir la Administración en la etapa del desarrollo económico.

Para poner remedio a esta situación, el artículo 14 del Decreto de 23 de noviembre de 1962 encarga al Ministro de Hacienda la promoción de un Proyecto de Ley de Contratación Administrativa que dé la máxima flexibilidad y agilidad a la contratación de obras y servicios públicos. Con ello se sanciona una de las aspiraciones que la doctrina desde hace años venía postulando: el tratamiento unitario de los problemas referentes a la contratación administrativa.

Sin embargo, las circunstancias de la actual coyuntura del ciclo de la construcción, que indudablemente debían ser atendidas, se han interpuesto en el camino hacia la unificación de las normas de la contratación. El Consejo de Ministros ha aprobado recientemente un Proyecto de Ley sobre «inclusión de cláusulas de revisión de los contratos de obras del Estado y organismos dependientes del mismo». Desde el punto de vista técnico, el proyecto merece toda clase de elogios, en cuanto instaura un mecanismo revisor objetivo y de aplica-

ción automática a los contratos que tengan una duración superior a dos años, basado en unas fórmulas polinómicas especiales para cada ramo de la Administración. No obstante, desde el punto de vista doctrinal, el mencionado proyecto puede dar lugar a una nueva dispersión legislativa nada recomendable, ya que los problemas de la contratación deben ser tratados unitariamente.

## 2) *Admisión de contratistas extranjeros en las subastas*

El artículo 15 del Decreto de 23 de noviembre de 1962 establece que el Ministro de Hacienda propondrá la revisión de las disposiciones vigentes sobre participación de empresas extranjeras en las subastas de obras públicas con el objeto, dice el propio texto, de que el Estado «pueda contratar en cada caso con la empresa constructora más idónea». La adopción de esta medida está inspirada en el informe del Banco Mundial. En efecto, en varios pasajes del mismo se alude a la necesidad de dar entrada a contratistas extranjeros para la realización de proyectos de gran envergadura, bien por su complejidad técnica o por otros factores diversos.

En nuestro ordenamiento jurídico, a las personas naturales o jurídicas extranjeras se les reconoce capacidad jurídica para contratar en el Estado, aunque, según el artículo 48 de la Ley de Administración y Contabilidad del Estado, condicionada por lo que establecen las disposiciones vigentes sobre protección a la industria nacional. En las actuales circunstancias la irrupción incondicionada de empresas extranjeras en el mercado de obras públicas podría ocasionar graves perjuicios a la industria nacional de la construcción. En vez de servir de estímulo para las empresas nacionales podría significar retrasar el imprescindible proceso de reestructuración y renovación de equipos a que están obligadas por las exigencias del desarrollo económico, máxime si se tiene en cuenta que aquéllas, impulsadas por la favorable coyuntura actual, al no poder soportar la competencia extranjera, se refugiarían permanentemente en la demanda privada.

Por todo ello, con el buen criterio de proteger prudentemente a la industria nacional, el Proyecto de Ley, actualmente en fase de estudio, sobre «participación de empresas extranjeras en la contratación de obras de los Ministerios de Obras Públicas y Agricultura» limita la participación de empresas extranjeras a las subastas cuyo presupuesto sea superior a veinticinco millones de pesetas, concediendo el derecho de preferencia a las empresas nacionales en caso de identidad de ofertas. El montante del presupuesto es lo suficientemente elevado para atraer sólo a grandes empresas y organizaciones extran-

teras. A fin de que el Estado pueda contratar con la máxima garantía las empresas para concurrir a las subastas deberán ser calificadas e inscritas en un Registro especial, en el que constarán sus condiciones técnicas y económicas. El Anteproyecto, desde el punto de vista jurídico, es del máximo interés, planteando una serie de problemas de Derecho administrativo, mercantil e internacional que sin duda merecerán la atención de la doctrina.

Otra de las posibilidades que ofrece el Decreto de 23 de noviembre de 1962 es la de constituir asociaciones temporales entre empresas nacionales y extranjeras para la ejecución de determinadas obras. A nuestro entender, ésta sería la medida que debería adoptarse con carácter previo a la anterior. La posibilidad de participación de estas «asociaciones» en las subastas reportaría indudables beneficios; el contacto con las organizaciones y técnicas extranjeras estimularía e impulsaría a las nacionales a la renovación de su equipo capital.

#### G) CONCENTRACIÓN DE EMPRESAS

El aspecto que presenta nuestra estructura empresarial es muy contradictorio.

La existencia de empresas medias y pequeñas constituye un problema técnico, económico y a la vez social. El artículo 11 del Decreto de 23 de noviembre de 1962 encomienda a los Ministerios competentes la promoción de las medidas financieras y de asistencia técnica que estimen oportunas para facilitar el desarrollo conveniente de las mismas, así como extender el procedimiento actual sobre facilidades para uniones y asociaciones de empresas.